

Реализация инициативных проектов как фактор повышения потенциала территорий муниципального образования

Кириллова Ариадна Николаевна¹

Д-р экон. наук, главный эксперт Института региональных исследований и городского планирования
ORCID: 0000-0003-2477-8522, e-mail: kirillova_an@mail.ru

Мусинова Нина Николаевна²

Канд. экон. наук, доц. каф. государственного и муниципального управления
ORCID: 0000-0002-2194-7856, e-mail: 65651951@mail.ru

¹Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», г. Москва, Россия

²Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации (Финуниверситет), г. Москва, Россия

Аннотация

В статье рассмотрен в качестве составного элемента потенциала муниципального образования социальный ресурс, формируемый населением муниципального образования, принимающим участие или вовлеченным в процессы решения задач местного значения через реализацию инициативных проектов. Показано, что повышение качества городской среды базируется на принципах преобразований (улучшений, благоустройства) земельных участков, зданий, формирования земельно-имущественных комплексов, согласования потребностей и трендов развития на основе их прогнозирования и планирования и должно учитывать установочные приоритеты муниципального образования при реализации практики инициативных проектов. Представлена разработанная организационно-методическая схема подготовки и реализации инициативных проектов, и в рамках проектного управления – параметры жизненного цикла инициативного проекта. Предложена оценка вклада реализованного инициативного проекта в потенциал муниципального образования.

Ключевые слова

Инициативный проект, инициативное бюджетирование, муниципальное образование, социальный ресурс, проектное управление, потенциал муниципального образования, оценка вклада проекта, реализация инициативного проекта

Для цитирования: Кириллова А.Н., Мусинова Н.Н. Реализация инициативных проектов как фактор повышения потенциала территорий муниципального образования // Вестник университета. 2022. № 9. С. 20–27.



Implementation of initiative projects as a factor in increasing the capacity of the municipality's territories

Ariadna N. Kirillova¹

Dr. Sci. (Econ.), Chief Expert, Institute for Regional Studies and Urban Planning
ORCID: 0000-0003-2477-8522, e-mail: kirillova_an@mail.ru

Nina N. Musinova²

Cand. Sci. (Econ.), Assoc. Prof. at the State and Municipal Administration Department
ORCID: 0000-0002-2194-7856, e-mail: 65651951@mail.ru

¹National Research University Higher School of Economics, Moscow, Russia

²Financial University, Moscow, Russia

Abstract

The article considers as an integral element of the municipality potential a social resource formed by the population of the municipality participating or involved in the processes of solving problems of local importance through the implementation of initiative projects. It is shown that improving of urban environment quality is based on the plots transformation (improvement, improvement) principles of land, buildings, the land and property complexes formation, the needs and development trends coordination founded on their forecasting and planning, and must consider priorities established by municipality at realisation of practice of initiative projects. The developed organisational and methodological scheme for the preparation and implementation of initiative projects and, within the framework of project management, the initiative project life cycle parameters are presented. An assessment of the contribution of the implemented initiative project to the potential of the municipality is proposed.

Keywords

Initiative project, initiative budgeting, municipality, social resource, project management, municipality potential, project contribution assessment, initiative project implementation

For citation: Kirillova A.N., Musinova N.N. (2022) Implementation of initiative projects as a factor in increasing the capacity of the municipality's territories. *Vestnik universiteta*, no. 9, pp. 20–27.



ВВЕДЕНИЕ

Ключевым направлением экономики Российской Федерации (далее – РФ) является реализация национальных целей развития до 2030 г. Они включают в себя 42 инициативы социально-экономического развития в области экологии, социальной сферы, строительства, технологического развития и цифровой трансформации [1] (в том числе развитие общественных пространств и мест для отдыха и проведения досуга, эффективность взаимодействия заинтересованных сторон в обеспечении качества городской среды) как неотъемлемых элементов социально-экономического потенциала развития муниципальных образований, под которым понимается совокупность всех имеющихся в его границах ресурсов (природных, трудовых и материальных), уже вовлеченных в процессы общественного производства и социального развития, и скрытых или неосвоенных ресурсов данного муниципального образования (далее – МО). Среди них в качестве важного следует выделить социальный ресурс, формируемый населением муниципально-образовательного образования, принимающим участие или вовлеченным в процессы решения задач местного значения.

Для решения поставленных стратегических задач становится значимой способность органов местного самоуправления эффективно развивать территории, оказывать услуги населению, быть полноценным участником реализации общегосударственной политики развития территорий на основе создания атмосферы реального взаимодействия и сотрудничества местных органов власти и населения [2].

В разрабатываемых новых основах государственной политики в сфере развития местного самоуправления на период до 2030 г. (далее – Основы) эти стратегические инициативы должны заложить ключевые направления совершенствования муниципальной власти на ближайшее десятилетие. Решение данной задачи требует новых подходов, на которых будет базироваться развитие государственной политики в сфере местного самоуправления. Вместе с тем основной вектор преобразований должен быть направлен на решение ключевых задач, стоящих перед муниципалитетами на современном этапе. Это, прежде всего, совершенствование регулирования полномочий органов местного самоуправления, более четкое определение места муниципального уровня власти в единой системе публичной власти, его развитие как института гражданского общества, реализующего различные формы непосредственного народовластия, укрепление финансовой основы всех видов муниципалитетов и преодоление хронической финансовой необеспеченности муниципалитетов [3–7].

Оптимизация бюджетов МО должна обеспечиваться совершенствованием методов регулирования и клиентоцентричности управления.

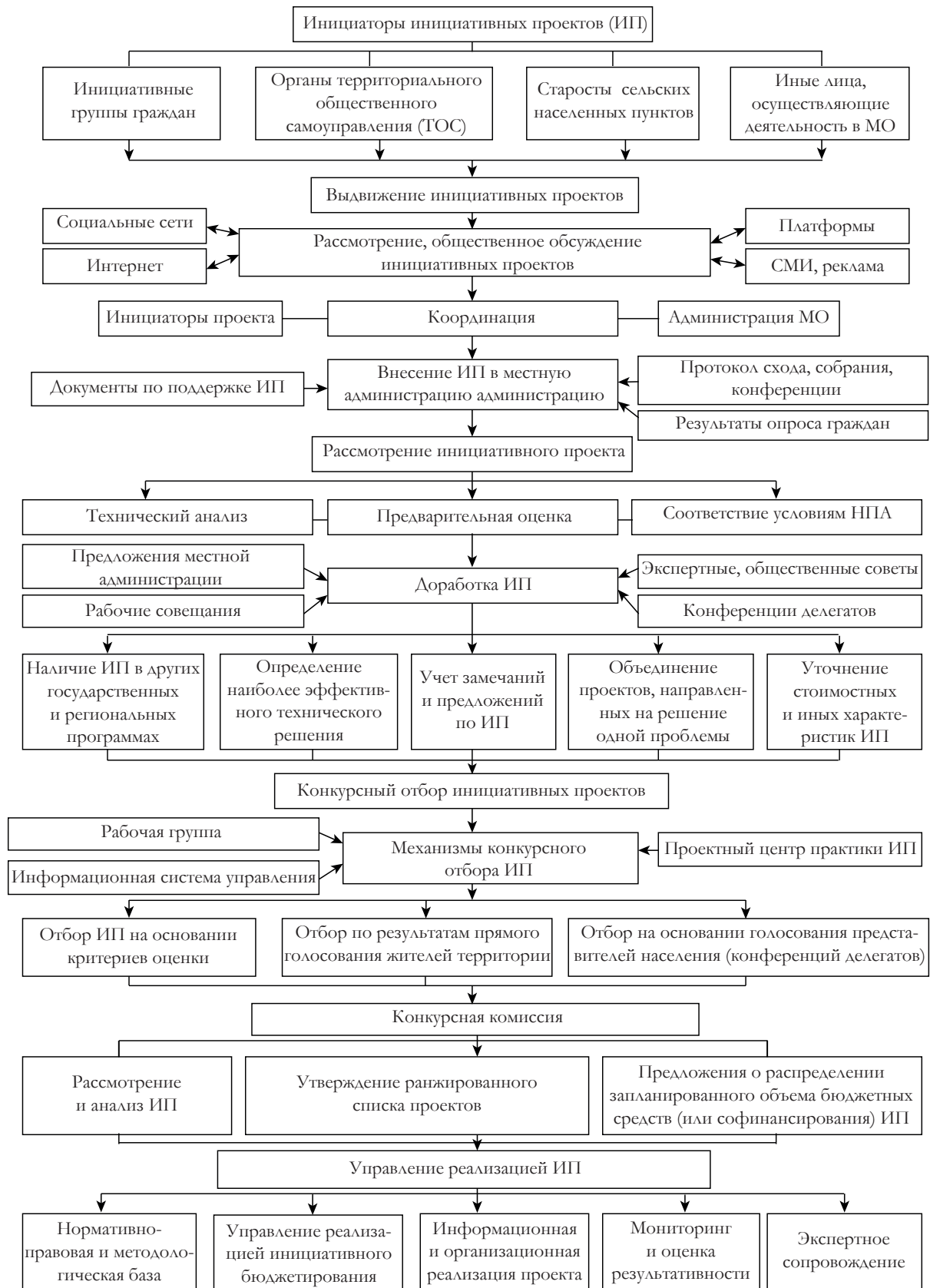
Целью статьи является исследование проектного управления в процессах подготовки и реализации инициативных проектов в сфере благоустройства городских территорий, а также оценка их вклада в потенциал территории МО.

ЛИТЕРАТУРНЫЙ ОБЗОР

Начиная с 2007 г. получила развитие практика реализации инициативных проектов, а с января 2021 г. в соответствии с Федеральным законом от 20 июля 2020 г. № 236-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [8] определены нормы, регулирующие возможность группе инициаторов из числа проживающих на территории МО граждан, а также органам территориального общественного самоуправления делать инициативные предложения по проведению работ с целью формирования современной городской среды, включающих озеленение, улучшение благоустройства и санитарно-эстетического состояния территорий и направленных на обеспечение комфортных условий проживания. Одновременно в рамках закона внесены поправки в Бюджетный кодекс РФ, включающие порядок внесения инициативных платежей граждан, наделение Министерства финансов РФ полномочиями по формированию методологии финансирования инициативных проектов граждан и его целевому использованию в рамках местного бюджета. На рисунке 1 представлена разработанная организационно-методическая схема подготовки и реализации инициативных проектов.

Анализ текущих итогов развития инициативного бюджетирования (по данным Министерства финансов РФ) показал, что на конец 2018 г. количество вовлеченных субъектов РФ в практику реализации инициативных проектов достигло 68 ед., а общее количество реализованных проектов составило 18 725 ед. Общая стоимость проектов оценена в 19,3 млрд руб., в том числе софинансирование со стороны

населения и бизнеса составило 1,8 млрд руб. В 2019 г. в 69 субъектах РФ доля населения, которая стала получать услуги, созданные в результате осуществления инициативных проектов, выросла до 34,3 % [9].



ИП – инициативный проект; МО – муниципальное образование; СМИ – средства массовой информации; НПА – нормативно-правовой акт; ТОС – территориально-общественное самоуправление

Составлено авторами по материалам исследования

Рис. 1. Организационно-методическая схема реализации инициативных проектов

В научной литературе достаточно системно исследованы основные принципы, задачи, нормативно-правовые положения, методологические и организационно-методические подходы к подготовке и реализации инициативных проектов [10]. При этом следует выделить вклад в формирование методологии института развития инициативного бюджетирования ученых Центра инициативного бюджетирования Научно-исследовательского финансового института Министерства финансов РФ, в частности В.В. Вагина, И.В. Валюшицкой, Т.И. Виноградовой, Н.Г. Ивановой, Н.Г. Лукьяновой, Е.М. Мрачек, В.А. Федосова.

Вместе с тем ряд актуальных вопросов, связанных с процессом реализации инициативных проектов, на наш взгляд, недостаточно исследован. Важным является вопрос о включении практик инициативных проектов в состав механизмов реализации национальных проектов и государственных (муниципальных) программ по развитию комфортной городской среды. Актуальной проблемой также является использование методов проектного управления в направлении повышения значимости критериев успешности отдельного проекта, оценки бюджетного эффекта и т.д.

ТЕОРИЯ И МЕТОДЫ

В условиях санкционного давления на экономику России требуется усилить меры по оптимизации финансовых ресурсов, совершенствованию планирования расходов на реализацию инициативных проектов, оценке достаточности ресурсов и решения проблем дефицита денежных средств для успешной их реализации. Использование денежных средств граждан при их участии в инициативных проектах по совершенствованию объектов городской среды является одной из важных задач развития территорий и влияет на формирование потенциала земельно-имущественного комплекса муниципального образования.

Инициативный проект – комплекс взаимосвязанных мероприятий с четко выраженными определенными целями на основе проектных идей и предложений граждан, направленных на выполнение задач повышения качества жизни и решение приоритетной для его жителей проблемы. В проектном управлении инициативный проект выступает как объект управления, характеризующийся конкретными территориально-пространственными и отраслевыми показателями (например, преобразование объектов городской среды), и как процесс достижения цели удовлетворения потребностей населения.

Следует отметить, что развитие градостроительных, организационно-производственных и социально-экономических процессов требует регулирующего воздействия и оптимизации существующей застройки, разработки и реализации новых проектов (в том числе инициативных), развития объектов недвижимости и земельно-имущественных комплексов. Целенаправленное территориально-пространственное развитие городской среды базируется на принципах преобразований (улучшения, благоустройства) земельных участков, зданий, формирования земельно-имущественных комплексов и т.д., согласования потребностей и трендов развития на основе их прогнозирования и планирования и должно учитывать установочные приоритеты МО при реализации практики инициативных проектов. В этой связи целесообразно повысить роль проектных центров по диагностике состояния городской среды и подготовке перечня городских и дворовых территорий, требующих повышения комфортности городской среды с целью информирования населения и активизации их участия в реализации инициативных проектов [11]. Применяя современную методологию проектного управления к инициативным проектам, важно базироваться на понятии жизненного цикла проекта, как совокупности приоритетных целей, реализации задач по преобразованию объектов, улучшению и благоустройству территорий, комплексному формированию городской среды, образующих законченный процесс реализации от возникновения проектной идеи до завершения проекта. Параметры жизненного цикла инициативного проекта могут быть интерпретированы, как функция пяти аргументов по развитию (преобразованию):

$$\text{ЖЦ} = f(\text{ПЦ}, \text{С}, \Sigma\text{Р}, \Sigma\text{Д}, \text{НПА}), \quad (1)$$

где ЖЦ – жизненный цикл проекта; ПЦ – проектная цель инициативного проекта; С – ресурсные потребности проекта; $\Sigma\text{Р}$ – объем работ по проекту; $\Sigma\text{Д}$ – длительность реализации проекта; НПА – нормативно-правовые акты.

ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

Реализация инициативного проекта имеет следующие стадии жизненного цикла.

1. Предынвестиционно-концептуальная стадия инициации, включающая описание проблемного состояния городской среды; выдвижение инициативного предложения; обоснование проектных показателей и ожидаемого результата реализации инициативного проекта; организация общественных обсуждений; проведение проектного анализа и определение жизнеспособности проекта; разработка технико-экономического обоснования и бизнес-плана; внесение на рассмотрение субъекта, реализующего практику инициативного бюджетирования; рассмотрение инициативных проектов, включая их технический анализ, доработку и предварительный отбор; конкурсный отбор и утверждение инициативных проектов для реализации.

2. Планирование – включает проектирование, разработку структуры проекта, объемы работ, показатели потребности в материально-технических и трудовых ресурсах, продолжительность и стоимость работ, организационно-технологическую схему работ. Участниками выполнения инициативного проекта являются инициаторы проекта, администрация муниципального образования, рабочая группа практики инициативного бюджетирования, конкурсная комиссия и группа реализации практики/проектный центр, технический заказчик, подрядная организация. В целях софинансирования реализация инициативных проектов может осуществляться за счет средств инициаторов проекта, субсидий местного бюджета, а также межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджета субъекта РФ.

3. Реализация инициативного проекта – строительство и сдача в эксплуатацию: функции по организации строительства выполняет заказчик, все виды ресурсов аккумулируются и объединяются под проект через закупки, оптимальным способом которых являются конкурсные подрядные торги; выбор поставщика и подрядчика на конкретные виды работ проводится на конкурсной основе; сдача в эксплуатацию, предоставление инвентаризационных и регистрационных услуг, оформление организационно-правовой формы собственности на объекты городской среды.

4. Эксплуатация преобразованных земельно-имущественных комплексов городской среды – выбор управляющей организации, техническое обслуживание, плановые ремонтные работы и другие восстановительные мероприятия.

Краткое исследование стадий жизненного цикла реализации инициативного проекта указывает на необходимость разработки практических рекомендаций по реализации такого вида проектов в формате проектного управления с целью обеспечения качества работ и результативности их выполнения на всех стадиях проекта.

Принципы и подходы к оценке эффективности реализации инициативных проектов должны выбираться на практике на основе анализа опыта и реализованных проектов с выделением наиболее важных показателей социальной, экономической и бюджетной эффективности.

Как показал анализ, бизнес-проектная составляющая реализации инициативных проектов требует дальнейшей доработки в составе операционного руководства с целью повышения компетенций работников государственных и муниципальных органов управления и инициативных граждан.

Следует отметить, что инициативные проекты в процессе их реализации, дополнительно вовлеченные в хозяйственную деятельность муниципалитета, повышают его потенциал и обеспечивают создание добавленной стоимости, рассматриваемой в качестве вклада в валовой муниципальный продукт, который определяется как сумма вновь созданных стоимостей товаров, работ и услуг, произведенных хозяйствующими субъектами, действующими на территории МО. Для оценки вклада результатов реализации инициативных проектов на территории МО предлагается следующая формула:

$$\text{ДВИП} = \text{ВСИП} / \text{ВМП}, \quad (2)$$

где ДВИП – доля вклада реализованного инициативного проекта в ВМП в %; ВМП – валовая добавленная стоимость, валовой муниципальный продукт; ВСИП – валовая добавленная стоимость реализованного инициативного проекта.

ВЫВОДЫ

В системе муниципального управления существенное внимание в современных условиях уделяется поиску инструментов привлечения финансирования в формирование комфортной среды на основе инициативного проектирования и бюджетирования.

Как показал анализ, бизнес-проектная составляющая реализации инициативных проектов требует дальнейшей доработки в направлении совершенствования конкурсного отбора и критериальной оценки инициативных проектов.

Главные объекты инициативных проектов дифференцированы по четырем направлениям развития, имеющим приоритетное значение для жителей муниципального образования, определяемым с учетом их мнения, и вносят вклад в реализацию национальных проектов.

С учетом непосредственного вклада в решение задач конкретного направления и стимулирующего воздействия на повышение активности населения необходимо: данному процессу придать в режиме мониторинга выявление дополнительных преимуществ практики инициативного проекта, а также обеспечить операционное сопровождение процессов, возникающих проблем и рисков на основе формирования цифровых платформ для информационного взаимодействия и ускорения процессов вовлечения жителей к участию в инициативных проектах по решению вопросов местного значения.

Библиографический список

1. Российская Федерация. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=303020&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.11257180051478133#003057359312789898> (дата обращения: 21.06.2022).
2. Российская Федерация. Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года». <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=318094&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.7111507585903463#009213213635899176> (дата обращения: 21.06.2022).
3. Российская Федерация. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями от 1, 2 июля 2021). <http://ivo.garant.ru/#/document/186367/paragraph/3555106:0/> (дата обращения: 21.06.2022).
4. Антипов В.Ю., Курохтина О.Ю. Развитие системы межбюджетных отношений на современном этапе: проблемы и тенденции. *Самоуправление*. 2020;(4):138–141.
5. Карцев Б.В., Мусинова Н.Н. Современные тренды местного самоуправления в Российской Федерации. *Вестник университета*. 2020;(6):17–22. <https://doi.org/10.26425/1816-4277-2020-6-17-22>
6. Мусинова Н.Н., Сергиенко Н.С. К вопросу о финансовом обеспечении инициативного бюджетирования. *Экономика и предпринимательство*. 2020;14(7):1295–1299.
7. Российская Федерация. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (Законопроект № 40361–8). <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 21.06.2022).
8. Российская Федерация. Федеральный закон от 20.07.2020 № 236-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». <http://ivo.garant.ru/#/document/74399419/paragraph/1:0> (дата обращения: 21.06.2022).
9. Беленчук А.А., Вагин В.В. *Доклад о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях*. М.: Финпол; 2019. https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=128384 (дата обращения: 21.06.2022).
10. Вагин В.В. Теоретические аспекты развития инициативного бюджетирования в России. *Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал*. 2016;(3):105–114.
11. Министерство финансов Российской Федерации. *Методические рекомендации по подготовке и реализации практик инициативного бюджетирования в Российской Федерации*. https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=132292-metodicheskie_rekomendatsii_po_podgotovke_i_ryealizatsii_praktik_initsiativnogo_byudzhetrovaniya_v_rossiiskoi_federatsii (дата обращения: 21.06.2022).

Reference

1. Russian Federation. *Decree of the President of the Russian Federation dated on 7 May 2018 No. 204 "On the national goals and strategic objectives of the development of the Russian Federation for the period up to 2024"*. <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=303020&fld=134&dst=1000000001.0&rnd=0.11257180051478133#003057359312789898> (accessed 21.06.2022).
2. Russian Federation. *Decree of the Government of the Russian Federation dated on 13 February 2019 No. 207-r "On Approval of the Spatial Development Strategy of the Russian Federation for the period up to 2025"*. <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=318094&fld=134&dst=1000000001.0&rnd=0.7111507585903463#009213213635899176> (accessed 21.06.2022).
3. Russian Federation. *Federal Law No. 131-FZ dated on 6 October 2003 "On the General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation" (as amended and supplemented on 1, 2 July 2021)*. <http://ivo.garant.ru/#/document/186367/paragraph/3555106:0/> (accessed 21.06.2022).
4. Antipov V.Yu., Kurokhtina O.Yu. Development of a system of interbudgetary relations at the present stage: problems and trends. *Samoupravleniye*. 2020;(4):138–141.
5. Kartsev B.V., Musinova N.N. Current trends of local self-government in the Russian Federation. *Vestnik universiteta*. 2020;(6):17–22. <https://doi.org/10.26425/1816-4277-2020-6-17-22>
6. Musinova N.N., Sergienko N.S. On the issue of financial support for initiative budgeting. *International journal of economy and business = Journal of economy and entrepreneurship*. 2020;14(7):1295–1299.
7. Russian Federation. *Federal Law "On the General Principles of Organizing Local Self-Government in a Unified System of Public Power" (Draft Law No. 40361–8)*. <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (accessed 21.06.2022).
8. Russian Federation. *Federal Law No. 236-FZ dated on 20 July 2020 "On Amendments to the Federal Law "On General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation"* <http://ivo.garant.ru/#/document/74399419/paragraph/1:0> (accessed 21.06.2022).
9. Belenchuk A.A., Vagin V.V. *Report on the best practice for the development of initiative budgeting in the constituent entities of the Russian Federation and municipalities*. Moscow: Finpol; 2019. https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=128384 (accessed 21.06.2022).
10. Vagin V.V. Theoretical aspects of development initiative budgeting in the Russian Federation. *Financial journal*. 2016;(3):105–114.
11. Ministry of Finance of the Russian Federation. *Guidelines for the preparation and implementation of initiative budgeting practices in the Russian Federation*. https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=132292-metodicheskie_rekomendatsii_po_podgotovke_i_ryealizatsii_praktik_initsiativnogo_byudzhetrovaniya_v_rossiiskoi_federatsii (accessed 21.06.2022).